

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

L'impact de la régionalisation sur l'autonomie locale

DE BRUYCKER, Philippe; Nihoul, Marc

Published in:

Annuaire des collectivités locales

Publication date:

1996

Document Version

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

DE BRUYCKER, P & Nihoul, M 1996, 'L'impact de la régionalisation sur l'autonomie locale: Rapport préliminaire sur la régionalisation et l'autonomie locale', *Annuaire des collectivités locales*, p. 37-60.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

3. L'impact de la régionalisation sur l'autonomie locale

In: Annuaire des collectivités locales. Tome 16, 1996. pp. 35-60.

Citer ce document / Cite this document :

De Bruycker Philippe, Nihoul Marc. 3. L'impact de la régionalisation sur l'autonomie locale. In: Annuaire des collectivités locales. Tome 16, 1996. pp. 35-60.

doi : 10.3406/coloc.1996.1213

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/coloc_0291-4700_1996_num_16_1_1213

A. FÉDÉRALISME, RÉGIONALISATION ET DÉCENTRALISATION

Sous ce titre, qui est en soi tout un programme, se dissimule la volonté d'ajouter un peu de clarté dans les concepts relatifs à l'autonomie locale et régionale. Souvent, en effet, en France tout particulièrement, les mots de décentralisation ou de régionalisation sont employés de manière indifférente tandis que l'on met volontiers sous le même vocable de «région» (au sens de collectivité administrée par des conseils élus) des réalités aussi différentes que les Länder allemands, les régions françaises, voire les régions grecques, inventées pour l'occasion. Il s'en suit une certaine opacité dans les comparaisons pour ne pas dire des erreurs d'appréciation. Celles-ci sont souvent fort opportunes pour justifier telle ou telle thèse à priori, que celle-ci entende démontrer, par exemple, que les collectivités françaises sont désormais les plus décentralisées d'Europe ou que, au contraire, la France demeure un état centralisé.

En fait, toute comparaison demande un effort de dépassement de ses propres références et une volonté de rassembler d'abord les informations à la source avant de les classer et, si possible, faire apparaître des constantes ou des évolutions. Cela suppose de donner la parole aux spécialistes de chacun des pays, d'essayer de les écouter, et d'identifier enfin des objets communs.

La première étude, redevable à deux jeunes chercheurs belges, Philippe de Bruycker, directeur du centre de droit public de l'Université Libre de Bruxelles (ULB) et par ailleurs secrétaire général d'ARCOLE et Marc Nihoul, des facultés Notre Dame de la Paix à Namur, répond à cette définition de la recherche comparative et offre, à partir de contacts noués à travers le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et des enquêtes sur le terrain, un panorama détaillé des différentes situations rencontrées dans la réalité. Elle contribue à rendre possibles les comparaisons de situations de collectivités locales à travers des modèles différents.

Les divisions apparaissent alors moins catégoriques et les différences de systèmes - dont le fédéralisme ou l'état unitaire constituent les principaux modèles - ne sont ni de obstacles aussi importants qu'on le croit généralement pour comparer la situation des collectivités les plus proches du citoyen, ni des clivages aussi absolus que la théorie des institutions tendrait à le démontrer. Plus qu'une opposition de système, il existe entre eux des déclinaisons successives qu'aide à comprendre la situation des états en mutation.

A. D.

3 L'IMPACT DE LA RÉGIONALISATION SUR L'AUTONOMIE LOCALE

Philippe DE BRUYCKER, Marc NIHOUL

L'objectif est de mesurer les conséquences de la régionalisation d'un État sur les collectivités qu'on considère en général comme relevant, selon les pays, de la décentralisation, du local self-government ou de la *selbtsverwaltung*. Il ne s'agit en aucune manière pour ses auteurs de prendre parti pour ou contre l'une ou l'autre forme de régionalisation, mais bien d'analyser les conséquences que ce phénomène, selon les formes qu'il peut prendre, emporte pour les collectivités locales.

Une attention particulière a été accordée aux collectivités de base que sont les communes ou municipalités par rapport aux collectivités intermédiaires (départements, provinces, comtés, etc.). On peut d'emblée souligner que le sort de ces deux sortes de collectivités n'est pas affecté de la même manière par le phénomène régional et que les problématiques qui en résultent sont fort différentes ; la collectivité intermédiaire se trouve dans une situation très particulière même si elle s'identifie souvent à ce qu'il est convenu d'appeler « région » et, bien qu'elle n'ait pas été ignorée dans le présent rapport, elle mériterait assurément une étude qui lui soit spécifiquement consacrée.

S'agissant d'observer l'impact sur l'autonomie locale de la régionalisation considérée, sans connotation péjorative, comme un phénomène perturbateur de la relation qui s'installe entre les collectivités décentralisées et les autorités étatiques supérieures, un préalable s'est logiquement imposé. Il nous a semblé indispensable d'étudier préalablement, dans une première partie, la situation des collectivités locales dans les États qui ne sont pas régionalisés. Ceux-ci sont de deux types. Il s'agit d'abord de l'État unitaire, classiquement organisé selon trois niveaux de pouvoir (commune, collectivité intermédiaire, pouvoir central), ensuite de l'État fédéral qui, comme chacun le sait, est un État composé dans lequel les entités fédérées trouvent une place essentielle et jouent un rôle déterminant.

Le rappel de la situation des collectivités locales dans l'État unitaire permettra par comparaison de mesurer l'impact de la forme de régionalisation la plus faible sur l'autonomie locale. Le cas des collectivités locales dans l'État fédéral s'avérera plus intéressant parce que la coexistence, dans ce type d'État composé, du pouvoir fédéral et des entités fédérées, constitue un excellent point de comparaison pour appréhender le changement que représente pour les collectivités locales l'introduction d'un niveau de pouvoir régional fort ; celle-ci emporte évidemment des conséquences très particulières pour la situation des collectivités locales, bien plus importantes que la première

forme de régionalisation. Il s'agira alors de vérifier dans quelle mesure la situation des collectivités locales confrontées à la forme de régionalisation est comparable avec celle des collectivités locales de l'État fédéral.

Si la notion d'autonomie locale n'a pas à être définie dans la mesure où elle est parfaitement cernée par la Charte européenne de l'autonomie locale adoptée par le Conseil de l'Europe, à laquelle nous nous référons implicitement, il n'en va pas de même pour la notion de régionalisation qui nécessite d'importantes précisions qui seront fournies dans un chapitre préliminaire à la deuxième partie de ce rapport.

Reste encore à préciser les paramètres que nous entendons utiliser pour évaluer la situation des collectivités locales dans les différentes formes étatiques que nous avons indiquées. Ceux-ci sont au nombre de trois :

Il s'agit premièrement de la dépendance statutaire des collectivités locales. De qui dépendent-elles pour ce qui est de leur organisation ? Quelles sont les garanties dont elles bénéficient éventuellement pour se protéger d'éventuelles modifications non souhaitées ? Dans quelle mesure disposent-elles d'une faculté d'auto-organisation ? Il s'agit de déterminer qui est compétent pour régler la structure de leurs organes, leur composition, leur mode de désignation, leurs compétences, leur fonctionnement, les relations de pouvoirs qu'ils entretiennent, etc.

Deuxièmement de la dépendance fonctionnelle des collectivités locales. Sont visés tant les «fonctions» locales que leur contrôle. Sur le plan des compétences des collectivités locales : quel est le niveau de pouvoir chargé de déterminer leurs compétences ? De quelle manière celles-ci sont-elles délimitées ? Quelles sont les garanties dont les collectivités locales peuvent bénéficier contre d'éventuelles modifications ? Dans quelle mesure participent-elles elles-mêmes à la définition de leurs compétences ? Concernant les contrôles des actes posés par les entités locales, souvent appelés «tutelle administrative» : quelles sont tout d'abord les autorités compétentes pour définir et délimiter les procédés de contrôle qui peuvent être mis en œuvre ? Ensuite, quelles sont les autorités chargées d'exercer en pratique ces contrôles ?

Troisièmement de la dépendance financière des collectivités locales. Les questions qui se posent en cette matière sont, réserve faite des particularités techniques propres aux finances, semblables à celles que suscite la définition des compétences locales.

Outre les trois paramètres d'ordre juridique que l'on vient de décrire, il est certain que d'autres facteurs peuvent encore influencer sur la réalité de l'autonomie locale. Des éléments politiques variables selon les pays, tels qu'une tradition centralisatrice ou, au contraire, une philosophie favorable à la subsidiarité, ne sont évidemment pas à négliger. Il en va de même pour ce qui concerne la structuration de la classe politique, notamment les règles définissant les incompatibilités entre mandats politiques. Le lecteur comprendra aisément que la prise en compte de telles variables s'avère extrêmement difficile et délicate.

I. L'AUTONOMIE LOCALE, DE L'ÉTAT UNITAIRE À L'ÉTAT FÉDÉRAL

1. *Les collectivités décentralisées dans l'État unitaire*

L'État unitaire est incontestablement un type d'État simple que nous opposons à l'État composé. Sa structure le fait apparaître comme un corps entier dont l'unité profonde n'est pas remise en cause par les parties qui le composent malgré tout. Ce n'est qu'au sein de cet ordre juridique unique, qui se caractérise essentiellement par l'unité de loi, que sont créées diverses collectivités dotées d'une certaine autonomie.

La situation des collectivités locales dans ce cadre est tout aussi simple. On peut grossièrement considérer que le phénomène de dépendance des collectivités locales est dans ce cas forcément unique puisqu'il ne peut s'envisager que vis-à-vis du pouvoir central. Une conséquence qui en découle immédiatement tient au fait que les différentes collectivités seront en général organisées de manière uniforme sur l'ensemble du territoire.

Le lien de dépendance se présente cependant de différentes manières selon les États et offre, selon les cas, plus ou moins de garanties aux collectivités locales. Il est tout d'abord évident que celles-ci seront d'autant mieux protégées que les dispositions relatives à leur statut figureront dans la Constitution et que leur mise en œuvre dépendra de la loi plutôt que de normes d'ordre réglementaire. On peut ainsi affirmer que, **de manière générale, les collectivités locales dépendent plus du pouvoir législatif que du pouvoir exécutif**. Cette situation varie cependant selon les matières considérées. Si le statut des collectivités locales (structure organique, compétences et modes de contrôle) dépend en général essentiellement du législateur, sous réserve des principes fixés en ces matières par la Constitution, la détermination exacte des moyens financiers mis à la disposition des collectivités locales dépend plus largement de l'action du pouvoir exécutif. De plus, celui-ci sera bien entendu compétent pour exercer les contrôles de tutelle tels qu'ils ont été délimités par la loi.

Il ne faudrait pour autant pas ramener les relations de dépendance qui se nouent entre collectivités locales et pouvoir central dans l'État unitaire à un schéma unique. Ces rapports peuvent en effet varier sensiblement d'un État à l'autre et on peut dire que ce sont plus que des nuances qui apparaissent dans la comparaison entre les différents pays rassemblés au sein du groupe des États unitaires.

La répartition des compétences peut notamment être effectuée de différentes manières. Une première façon d'y procéder consiste à affirmer, par le biais d'une clause générale de compétences, la vocation des collectivités locales à régir tout ce qui relève de leur intérêt entendu de manière indéterminée. Cette clause, qui a surtout le mérite de reconnaître aux collectivités locales le droit de prendre des initiatives en les faisant échapper au principe de spécialité, se combine cependant avec d'innombrables attributions de compétences précisant expressément que telle ou telle matière relève effectivement de la municipalité ou de la province. Le système prend de la sorte une allure générale assez empirique et se révèle difficilement lisible. Une seconde manière de partager les compétences, qui n'implique pas forcément la disparition de la clause géné-

rale de compétences, consiste à dresser des listes qui énumèrent dans le détail les compétences des pouvoirs locaux, notamment en les rassemblant par matière et avec le souci de réaliser, encore que cela s'avère quelque peu illusoire, des «blocs de compétences» plus ou moins cohérents attribués à chaque niveau de collectivités locales selon leur spécificité ou les moyens dont elles disposent. Cette technique a le mérite de rendre globalement le système plus clair et surtout de rendre plus perceptible la réalité de la répartition des compétences en évitant le flou artistique caractéristique de la première manière. Celle-ci présente en effet l'inconvénient de permettre au fil du temps l'affirmation insensible et insidieuse, sans que cela ne provoque de réels débats, de tendances centralisatrices. Il est essentiel de noter que, dans les deux cas, la répartition des compétences entre le pouvoir central et les collectivités locales reste dominée par le principe de la hiérarchie des normes, de sorte que lorsqu'on envisage le système dans son ensemble et au regard des qualificatifs employés pour désigner les techniques de répartition des compétences au sein des États composés, **apparaissent des compétences concurrentes avec reconnaissance de la primauté des normes émanant du pouvoir central.**

Les contrôles peuvent également être organisés de différentes manières. Le système le plus classique consiste à hiérarchiser les différents niveaux de collectivités : le pouvoir central contrôle les collectivités intermédiaires qui contrôlent elles-mêmes les collectivités de base, avec bien entendu la possibilité d'introduire un recours administratif au niveau supérieur quand il existe. Il est par contre d'autres systèmes plus novateurs ; ainsi que nous le verrons, la France expérimente depuis la mise en œuvre de la décentralisation au cours des années quatre-vingt un autre système basé sur l'égalité entre tous les niveaux de collectivités locales (chapitre 1 de la deuxième partie).

La distribution **des moyens financiers** obéit à la même règle hiérarchique que la répartition des compétences. On sait que toute la difficulté consiste à trouver un équilibre entre les recettes propres des collectivités locales en matière fiscale, qui sont les seules à assurer véritablement leur autonomie, et les subventions ou transferts sous des formes diverses plus ou moins respectueuses de l'autonomie locale dont l'expérience montre qu'ils restent nécessaires au financement suffisant des collectivités locales, dans des proportions cependant très variables d'un État à l'autre. On remarquera que l'État unitaire présente l'avantage de ne pas multiplier le nombre de collectivités publiques à la recherche des moyens nécessaires à la réalisation de leur politique, ce qui réduit dans une certaine mesure la concurrence qui existe entre les différents niveaux de pouvoir et la dispersion des moyens financiers disponibles qui peut résulter de la forme fédérale ou régionale de l'État.

La protection juridictionnelle dont les collectivités locales peuvent bénéficier pour faire effectivement respecter les règles décrites ci-dessus, dépend dans une certaine mesure de la forme étatique, mais le lien entre ces deux éléments n'est pas automatique et ne se vérifie pas toujours dans la réalité. Les États unitaires, où le besoin d'une juridiction constitutionnelle se fait moins sentir que dans les États fédéraux confrontés à la nécessité de disposer d'un arbitre à même de trancher les conflits qui surgissent entre les diverses composantes de l'État, ne connaissent pas tous un contrôle

de constitutionnalité de la loi, de sorte que les collectivités locales ne trouvent pas nécessairement le moyen de faire jouer effectivement en leur faveur les garanties que la constitution leur procure.

Enfin, bien que ce ne soit absolument pas une caractéristique de l'État unitaire, il peut se produire que les collectivités décentralisées, en tant que seules composantes politiques de l'État, bénéficient d'une forme de représentation au sein de la deuxième chambre formant le Parlement national. C'est notamment le cas en France où le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales de la République selon l'article 24 de la Constitution du 4 octobre 1958 ; l'on peut à cet égard noter que la Haute Assemblée a joué un rôle important dans la décentralisation en se forgeant une doctrine propre en la matière.

2. Les collectivités décentralisées dans l'État fédéral¹

Avant d'aborder le vif du sujet, il est apparu indispensable de rappeler brièvement, dans une première section, les caractéristiques majeures du fédéralisme qui serviront ultérieurement à distinguer l'État fédéral de l'État régional.

Section 1 : L'État fédéral

De manière tout à fait générale, les caractéristiques de base du fédéralisme sont au nombre de trois :

- **tout d'abord, l'autonomie des entités fédérées par rapport au pouvoir fédéral.** Celle-ci est fonction de leur capacité normative et du contrôle qu'elles subissent à l'occasion de l'exercice de cette prérogative. La capacité normative s'apprécie en général à partir de l'opposition faite entre la nature législative ou réglementaire de la norme prise. Pour être véritablement autonome, une composante étatique doit bien évidemment disposer du pouvoir législatif, même si celui-ci n'est pas toujours en tant que tel suffisant pour assurer une réelle autonomie aux entités concernées.
- **Ensuite, la participation des entités fédérées à la gestion des affaires de la fédération à travers la seconde chambre du Parlement fédéral.** Celle-ci répond en général à une logique spécifique pour ce qui concerne sa composition et ses compétences, voire son fonctionnement. On sait en effet que les entités fédérées sont soumises au droit fédéral, notamment à la Constitution fédérale et aux normes fédérales qui interviennent dans les matières concurrentes ; surtout, il ne faut pas négli-

1. Ce chapitre est inspiré de la synthèse comparative d'une étude réalisée avec le soutien du Fonds National de la Recherche Scientifique belge par Marc NIHOUL (Synthèse comparative, Canada, Allemagne, Espagne), Micheline REGOUT (États-Unis) et Étienne von STRENG (Suisse) sur *Le statut des collectivités locales dans l'État fédéral*, Faculté de droit de Namur, 1994, à paraître. Dans l'attente, le lecteur trouvera un premier exposé par Marc NIHOUL dans la revue «Mouvement Communal» : «La commune dans l'État fédéral. Analyse comparative de la situation dans cinq États fédéraux : les États-Unis, le Canada, l'Allemagne, la Suisse et l'Espagne», *M.C.* (revue belge), 1993, p. 8 à 21.

ger le fait que les moyens financiers des entités fédérées, sans lesquels l'autonomie qui leur est accordée n'est que pure fiction juridique, sont souvent déterminés au niveau fédéral, ne fût-ce que parce que la matière taxable n'étant pas inépuisable et pouvant mettre en cause l'unité économique et monétaire de la fédération, il importe de déterminer en la matière des règles fédérales précises. Pour résoudre ce qui peut apparaître comme la quadrature du cercle -l'autonomie des composantes d'un État, au sens étymologique du terme, est évidemment contradictoire avec l'idée de soumettre celles-ci à des normes de droit qu'elles n'ont pas élaborées-, l'on a imaginé de faire participer les composantes à la production du droit fédéral de manière à ce qu'elles aient de cette manière la possibilité de faire valoir leur point de vue et de préserver leurs intérêts.

- **Enfin, la capacité d'auto-organisation des entités fédérées.** Il s'agit des règles relatives aux institutions propres des composantes, ce qu'on appelle parfois leur statut. Cette capacité signifie que beaucoup d'États fédérés adoptent eux-mêmes leur propre Constitution, la seule limite à leurs compétences en cette matière étant le respect des règles que la Constitution fédérale prévoit et qui sont plus ou moins exigeantes selon les cas. Signalons que ce dernier point touche directement à la problématique de l'autonomie locale dans l'État fédéral.

De manière générale, il ne semble pas que la régionalisation et le fédéralisme puissent être distingués selon les mobiles que poursuivent ceux qui mettent ce type de structures en place. Il existe ainsi des États où le fédéralisme n'est pas la résultante de volontés autonomistes ou indépendantistes de certaines entités, mais au contraire le signe d'une volonté d'unir des composantes -certes différentes mais souvent assez homogènes- en évitant de créer un État qui serait trop puissant s'il était unitaire. Ces États fédéraux sont le produit d'un processus d'association de collectivités auparavant indépendantes. C'est le cas de la République fédérale d'Allemagne dont le fédéralisme n'est pas le produit d'une nécessité de combiner des diversités régionales, mais le résultat d'une volonté de créer un État équilibré qui évite une concentration excessive des pouvoirs, laquelle était d'ailleurs refusée par les alliés au lendemain de la seconde guerre mondiale. C'est également le cas de l'Autriche où les auteurs de la Constitution de 1920 (remise en vigueur en 1945) avaient pour ainsi dire opté pour un État fédéral autrichien à défaut d'un réel enthousiasme pour un État unitaire dans lequel ils se sentaient quelque peu à l'étroit par rapport à l'empire austro-hongrois disparu en 1918. Entre une première tendance à la diversité institutionnelle, faute d'unité politique, et une seconde tendance à la même diversité institutionnelle, voulue pour éviter un centralisme trop fort malgré une réelle unité politique, la Suisse apparaît comme un pays connaissant une situation médiane. Bien que le fédéralisme apparaisse dans ce cas comme la seule possibilité d'unir des composantes très hétérogènes par un compromis entre une volonté d'union et une grande diversité d'ordre religieuse et linguistique, il ne faut pas négliger que la Suisse, comme beaucoup des États fédéraux parmi les plus authentiques, est le produit d'une association de cantons autrefois indépendants.

Section 2 : Fédéralisme et décentralisation

Alors que la doctrine classique a tendance à opposer fédéralisme et décentralisation pour mieux comprendre les deux notions, les deux phénomènes de droit public s'avèrent parfaitement compatibles et sont même indissociables dans la mesure où le fédéralisme emporte en réalité une décentralisation particulièrement forte à l'intérieur de chaque État fédéré. A l'instar de l'État régional de type fort qui s'accompagne souvent d'un centralisme tout aussi excessif dont font généralement les frais les structures intermédiaires², l'État fédéral emporte une autonomie largement suffisante dans le chef des entités fédérées pour que celles-ci ne se sentent pas menacées par le moindre pouvoir constitué. Aussi voudrait-on nuancer quelque peu le propos d'Alain DELCAMP lorsqu'il constate que «si la décentralisation traduit bien un degré d'autonomie inférieur au fédéralisme, elle est souvent mieux assurée désormais dans les états unitaires que dans les états fédéraux ou autonomiques. Dans ces derniers états, en effet, le statut des collectivités locales, la détermination des conditions d'exercice et l'exercice lui-même de la tutelle relèvent du législateur fédéré -plus proche-. Il est donc nécessaire que l'exercice de cette compétence soit encadré par des garanties qui n'existent pas toujours de manière suffisante au niveau de la constitution fédérale (Autriche, Belgique). (...)»³ Fondamentalement, l'auteur a raison. Toutefois, il semble que la crainte dont il fait état soit paradoxalement d'autant plus forte que l'autonomie des composantes est d'ordre régional plutôt que fédéré. En effet, le fédéralisme bien compris doit mener à une dynamique fédérale de participation dans l'esprit du principe de subsidiarité telle que chaque niveau de pouvoir puisse exercer librement sa part d'autonomie qui, si elle est relative selon le niveau occupé, n'en demeure pas moins fondamentalement complémentaire. Autre chose est évidemment de constater que dans la réalité fédérale cette situation idéale est généralement différente, mais il doit alors être tenu compte que ce qui est vrai pour les collectivités locales l'est aussi pour les composantes principales de l'État fédéral et que la même critique vaut parfois aussi en ce qui concerne les entités locales dans l'État unitaire, la situation s'étant considérablement améliorée ces derniers temps en Europe occidentale. Tout comme les collectivités décentralisées sont l'affaire de l'État dans le cadre de l'État unitaire, la situation n'est pas différente dans le contexte fédéral où elles sont l'affaire des entités fédérées. Alain DELCAMP reconnaît d'ailleurs implicitement cette «illusion fédérale» lorsqu'il continue en écrivant : «De même, l'appartenance à un état fédéral n'entraîne pas nécessairement pour les collectivités locales une situation financière plus avantageuse. L'objectif souvent proclamé d'assurer l'autonomie de décision par l'octroi aux entités sub-étatiques d'impôts propres et localisés est à peine réalisé au niveau des états fédérés eux-mêmes. (...) On ne peut donc espérer que les collectivités locales soient mieux traitées à cet égard que les états. (...)»⁴ Une fois de

2. Que l'on pense par exemple aux provinces catalanes en Espagne que la Généralité s'évertue, en vain jusqu'ici mais par tous les moyens, à remplacer par les *comarcas*.

3. Alain DELCAMP, «La diversification des formes et des structures étatiques», *texte dactylographié*, p. 21, à paraître dans les Cahiers français (la Documentation française), 1994.

4. *Ibidem*.

plus faut-il constater que l'argent est le nerf de la guerre. Sans aucun doute l'effectivité d'un système institutionnel, aussi prometteur soit-il, dépend pour une grande part de la capacité de ses auteurs à calibrer le financement de chaque composante ainsi que de l'ensemble à la mesure de l'équilibre atteint dans le partage des compétences.

L'État fédéral a donc pour ambition de multiplier les ordres juridiques et de rendre par conséquent à la fois plus complexes et plus adaptées les fonctions de l'État. Dans ce contexte, qu'advient-il de la dépendance unique ou unidimensionnelle à l'égard du pouvoir central que l'on a relevée au moment d'aborder les collectivités décentralisées dans l'État unitaire ?

La réponse à cette question doit être nuancée car la réalité n'est pas tranchée. **Si la dépendance reste unidimensionnelle dans une large mesure parce que chacune des entités fédérées se substitue en quelque sorte au pouvoir central de l'État unitaire, il reste que la multiplication des collectivités politiques a pour effet direct de multiplier et d'intensifier les relations multipolaires qui deviennent plus complexes.** Si tout système fédéral emporte avec lui la possibilité mais aussi la difficulté de permettre le règlement pacifique des conflits qui surgissent entre tous les niveaux de pouvoir en place par le biais de la négociation et s'il en résulte une dynamique certainement profitable, les occasions de crises en sont augmentées pour le moins de manière proportionnelle. Et si la discussion à plusieurs permet de prendre des décisions plus adaptées car tenant mieux compte de la situation de chaque intervenant, les décisions sont en même temps plus difficiles à prendre de par l'augmentation sensible du nombre d'intérêts contradictoires en présence qu'il faut concilier.

Quelques exemples, qui devraient faire l'objet de recherches plus avant, permettent d'éclairer cette situation.

L'État central ne peut se permettre de développer à l'occasion de l'exercice de chacune de ses compétences une administration locale propre, distincte de celle des entités fédérées. Aussi la plupart du temps le pouvoir central désire-t-il confier aux entités locales de base l'application concrète des politiques qu'il décide. On perçoit de suite la contradiction d'intérêts qui peut résulter de pareille situation, d'autant que le partage des compétences n'est pas toujours clair entre les collectivités supérieures et que les politiques décidées à chacun des niveaux ne sont pas toujours compatibles entre elles. Alors que les collectivités locales dépendent de manière globale des entités fédérées, la fédération confie l'exécution de ses politiques à celles-ci. Découlent de cette situation toute une série de questions qui, dans la réalité, posent des difficultés : qui exercera le contrôle de tutelle généralement existant vis-à-vis des actes des entités locales posés dans le cadre des politiques fédérales ? Qui supportera la charge financière de l'exercice de ce type de compétences et selon quel règlement financier ? Etc.

De surcroît, certaines compétences requièrent la participation de toutes les collectivités politiques et de toutes les instances administratives de l'État fédéral, matières pour lesquelles la négociation tous azimuts est de rigueur, avec toutes les lourdeurs administratives que cela peut comporter.

La coopération interlocale elle-même est rendue plus difficile dans le cadre de l'État fédéral dans le sens où se jouxtent généralement des collectivités locales relevant

d'entités fédérées différentes mais dont les intérêts locaux sont à plusieurs égards communs. C'est surtout le cas de la dispense de certains services en fonction de la disposition géographique des lieux et dont la rentabilité est tributaire de la loi du grand nombre et pas de celle de l'État dont ces collectivités relèvent. Toute coopération dans ce cadre nécessite la mise au point de techniques institutionnelles qui permettent à la fois le respect de la souveraineté de chaque État fédéré ainsi que le règlement rapide et efficace de besoins vitaux à rendre à la population.

La formulation pratique de ce que peut comporter comme difficultés techniques à résoudre le phénomène de la décentralisation dans l'État fédéral repose sur un certain nombre de postulats qu'il convient de développer à partir des différentes dépendances décrites dans l'introduction. Plusieurs États européens pourraient convenir à l'analyse fédérale de l'autonomie locale, parmi lesquels il convient d'épingler l'Allemagne, la Suisse et l'Autriche. A ce stade de la recherche, seuls l'Allemagne et la Suisse sont envisagés.

Sur le plan de la **dépendance statutaire et organisationnelle**, l'organisation des pouvoirs locaux relève généralement de la compétence des entités fédérées, ce qui explique fondamentalement pourquoi la dépendance des pouvoirs locaux est à titre principal unidimensionnelle à l'égard de chaque entité fédérée. Formulée plus simplement, cette dépendance se traduit par l'adoption de normes par les organes compétents des entités fédérées, normes qui règlent les institutions locales sous toutes leurs facettes à connotation statutaire (les organes, leur composition, le personnel, etc.). Le titre légal de cette compétence des entités fédérées se trouve en général inscrit dans une règle de nature constitutionnelle, qu'elle soit fédérale ou fédérée.

En Allemagne, en vertu des articles **28, alinéa 2**, 30, 70 et s. de la Loi fondamentale, relayés par les constitutions des *Länder* et complétés par une décision du 18 juillet 1967 du Tribunal constitutionnel fédéral (BVerfGE.22.180 (210)), le droit des collectivités territoriales relève de la compétence exclusive des *Länder*. Il en résulte que l'organisation des *Gemeinde* et des *Kreise* est réglée par les législateurs des *Länder* et est contenue dans les codes des communes et des arrondissements de chacun des *Länder*. Compte tenu des *Stadtstaaten* ou villes-États (Berlin, Brême et Hambourg), on dénombrait huit codes différents des communes et des arrondissements dans l'Allemagne fédérale avant l'unification⁵.

En Suisse, si le fait communal semble consacré sur le plan des institutions par la Constitution (con)fédérale, ce sont surtout les constitutions des cantons qui les envisagent. Conformément à l'article 6 de la Constitution fédérale qui confère aux cantons le droit de régler leur organisation interne, tous les cantons, mis à part ceux d'Appenzell, d'Obwald et d'Uri, ont édicté une loi générale sur l'organisation communale.

5. Notons qu'en ce qui concerne l'Allemagne de l'Est, à la suite de l'unification allemande et en vertu de l'article 9, alinéa 1, du Traité d'Union, les dispositions législatives ou réglementaires de l'ex-R.D.A. relatives à l'organisation des communes continuent à s'appliquer, à titre transitoire, comme des règles appartenant au droit des *Länder*, à condition de ne pas être contraires à la Loi fondamentale.

La liberté des entités fédérées à régler le statut des entités locales est généralement encadrée par la Constitution fédérale qui énonce un certain nombre de principes destinés à garantir soit l'existence, soit l'autonomie, ou encore l'existence et l'autonomie des collectivités locales ainsi que l'élection démocratique de leurs organes. Notons que les garanties sont parfois inscrites à la fois dans la Constitution fédérale et dans les constitutions fédérées, les secondes renforçant nécessairement la première, ou préservant pour le moins un statu quo, ce qui s'avère superfétatoire le cas échéant. La garantie d'existence vise à assurer l'organisation de la décentralisation territoriale. La garantie d'autonomie concerne à titre principal les compétences et les finances locales ; elle s'applique à préserver la liberté des élus locaux à s'occuper des affaires locales et à éviter une dépendance financière trop importante qui réduirait l'autonomie à néant.

La Loi fondamentale allemande présente toute la gamme des garanties nécessaires à assurer aux entités locales le rôle participatif qu'elles sont appelées à jouer dans le cadre d'un État fédéral moderne. Existence, autonomie de gestion, auto-détermination des représentants locaux (article 28, alinéas 1 et 2), garanties financières visant à conforter l'autonomie locale (article 106, alinéas 5 à 7).

La situation est différente en Suisse où l'article 6, alinéa 2, litt. b) et c) de la Constitution confédérale helvétique se contente de prescrire aux cantons le type d'organisation interne selon le mode démocratique. L'existence des entités locales et de la décentralisation n'est proclamée que dans certaines constitutions cantonales (par exemple la constitution du canton de Vaud, en son article 56, reconnaît et garantit l'existence des communes). Autrement dit, les cantons pourraient sans difficultés supprimer toute organisation locale sur leur territoire respectif moyennant ou non révision constitutionnelle cantonale selon que l'existence des communes est reconnue ou non dans la constitution cantonale. Paradoxalement, le Tribunal fédéral a finalement reconnu l'autonomie communale au titre de droit constitutionnel non écrit alors qu'il dénie jusque maintenant l'existence-même des communes. Au-delà des controverses doctrinales purement théoriques et en l'absence caractéristique d'une volonté même marginale de voir disparaître les communes suisses, on peut parler d'une «consécration institutionnelle du fait communal» dans la mesure où la Confédération fait reposer sur lui un certain nombre de ses normes juridiques.

Les garanties que l'on vient d'évoquer n'ont de sens ou plutôt de portée effective qu'à partir du moment où est organisé un recours devant une juridiction compétente pour juger et imposer leur respect. Le hasard de la recherche a voulu que pareil recours existe tant en Allemagne qu'en Suisse. Il ne faudrait pourtant pas en tirer une règle générale trop rapide lorsqu'on sait qu'aux États-Unis et au Canada, États fédéraux s'il en est, un tel recours n'est pas organisé. Dans ce cas, les garanties constitutionnelles figurent au rang des principes théoriques dont la portée effective varie facilement selon les contingences du moment.

En Allemagne, l'article 93, alinéa 1, n°4 b, de la Loi fondamentale établit le droit dans le chef des communes et des groupements de communes d'intenter un recours constitutionnel en cas de violation par une loi, qu'elle soit fédérale ou fédérée, du principe de la libre administration (*Selbstverwaltung*) consacré à l'article 28.

En Suisse, le Tribunal fédéral en est arrivé à reconnaître dans le chef des communes un droit à pareil recours de droit public en cas de violation de leur autonomie ou d'un autre droit ou principe constitutionnel. Concrètement, le droit à l'autonomie est violé lorsque l'autorité supérieure applique ou interprète de façon arbitraire des règles de droit fédéral, fédéré ou communal (par exemple à l'occasion du contrôle de tutelle), ou lorsqu'elle empiète sur la sphère de compétence propre de la commune sans y être autorisée par une loi.

La qualité pour agir est généralement reconnue non seulement aux institutions communales, mais également aux citoyens dans la mesure où ils démontrent leur intérêt à entreprendre l'annulation de la norme et le lien entre la lésion de l'autonomie locale et celle d'un autre droit constitutionnel.

Contrairement à toute attente, **l'autonomie d'organisation reconnue aux entités fédérées relativement aux entités locales n'a pas pour conséquence dans la réalité une divergence fondamentale des régimes locaux organisés.** D'une manière générale, les différences tiennent plus à des détails techniques qu'au fond même de l'institution. Le même phénomène est d'ailleurs enregistré en ce qui concerne les institutions fédérées elles-mêmes, par l'effet d'une sorte de «**mimétisme institutionnel**». Cela ne signifie pas pour autant que la liberté d'effectuer un choix ne soit pas porteuse en soi, bien au contraire. La valeur psychologique véhiculée par elle est grande et surtout mobilisatrice pour les élus locaux. C'est dans cette mesure que la conception de plusieurs systèmes d'organisation locale au choix en fonction de critères objectifs d'ordre historique, géographique ou autre, systèmes en fonction desquels varie par exemple l'importance de chaque organe dans l'ensemble de la structure locale - maire, échevinat, assemblée, voire assemblée générale de la population, fonctionnaires, autre-, permet à chaque région (au sens commun du terme) de trouver son compte et d'œuvrer ensemble pour le bien commun. On peut imaginer que l'autorité locale fasse son propre choix dans le respect de la légalité, c'est-à-dire dans les limites des propositions faites selon les critères arrêtés. En guise d'exemple caricatural, l'assemblée communale composée des citoyens de la commune est un des systèmes d'organisation locale qu'un village ne peut retenir que si elle présente une population en-deçà d'un certain nombre d'habitants (par exemple 100) et qu'un lien historique entre ce système et la population puisse être démontré. Dans un tel système, le maire occupe une place privilégiée et dispose d'importantes prérogatives ; il est éventuellement secondé par un nombre limité de personnes élues ou désignées par lui.

Le principe d'égalité est directement affecté par la nature fédérale de l'État car il n'a plus pour vocation que de s'appliquer sur le territoire de chaque État fédéré une fois que sont concernées par une norme des matières relevant de la compétence de celui-ci. En aval du phénomène normatif et au titre de sujets de droit à part entière, les entités locales peuvent donc se prévaloir du principe d'égalité entre elles au niveau fédéral ou fédéré selon les matières ; en amont, elles sont également obligées de le respecter au moment de réglementer.

La décentralisation constitue en elle-même une application du principe de subsidiarité qui, pour en tirer toute la substance, ne peut être limité aux seules composantes

principales de l'État, à savoir les collectivités fédérale et fédérées. **La subsidiarité est latente dans le système fédéral** basé sur le partage des compétences entre toutes les collectivités de l'État selon le critère de l'adéquation du niveau de pouvoir à légiférer, et ce jusqu'à l'individu lui-même et la sphère d'autonomie qui lui est indéniable. Aussi, si le fédéralisme rend plus complexe la résolution de certains problèmes de par la multiplication des instances appelées à intervenir, **il demeure que la solution qui en résulte paraît plus adéquate dans la mesure où dès le moment où l'on est intéressé par une matière, l'on y a souscrit d'une manière plus ou moins directe.** Cette conception subsidiaire de la gestion des affaires publiques se retrouve dans tous les aspects de la vie locale et ne se limite pas au partage des compétences. De la sorte, le choix encadré des structures institutionnelles locales par la collectivité elle-même est-elle une manifestation du principe de subsidiarité appliqué au statut organique des entités locales.

La **dépendance fonctionnelle** articule tant les compétences et leur répartition que le contrôle de l'exercice des compétences locales par une autorité politique supérieure ou par un juge. C'est à cet endroit que se manifeste avec le plus d'acuité le phénomène spécifique à l'État fédéral des relations qui s'établissent entre celui-ci et les entités locales en marge et en contradiction avec la dépendance organique et statutaire de ces dernières à l'égard des entités fédérées. Par contre, sur le plan de la technique juridique de répartition des compétences, les alternatives décrites au chapitre 1 en ce qui concerne les collectivités décentralisées dans l'État unitaire, sont entièrement transposables à l'État fédéral.

Le maintien des relations directes entre la fédération et les collectivités locales se justifie non seulement pour des raisons d'économie, mais aussi parce que les relations multipolaires permettent d'éviter un centralisme excessif qui, s'il est mineur dans le contexte fédéral par comparaison avec l'État régional, existe néanmoins, surtout lorsque l'État fédéral est composé selon un processus de dissociation plutôt que d'association. De plus, il en résulte une certaine concurrence qui, sur le plan financier, permet aux collectivités locales de ne pas dépendre d'un seul interlocuteur. Dans le cadre d'un fédéralisme asymétrique comme celui de type belge -où coexistent deux types d'entités fédérées dont les compétences et les territoires ne correspondent pas-, ces relations vont de soi dans la mesure où l'État fédéral et les communautés se retrouvent dans une situation périphérique ; interdire ce type de relations reviendrait en fait à rendre impossible l'équilibre et le bon fonctionnement des institutions.

Le principe de l'existence de relations directes entre fédération et collectivités locales ne doit pas masquer la question des éventuelles modalités dont elles peuvent être assorties en vue de préserver l'autonomie des entités fédérées. En effet, si l'attribution aux entités fédérées de la compétence organique relative aux pouvoirs locaux ne mène aucunement à leur confier toutes les matières dans lesquelles interviennent ces derniers, l'octroi aux entités locales des moyens financiers nécessaires à l'application des politiques fédérales est tout de même susceptible à terme de devenir la carotte qui fait avancer l'âne ou en tout cas un appât perturbateur pour l'application des politiques fédérées, la collectivité de base se tournant légitimement vers le plus offrant de ses dis-

tributeurs de fonds potentiels. La situation peut donc être mal perçue, comme au Canada où la province du Québec a déjà montré les dents en projetant d'imposer en 1983 l'approbation du financement des projets municipaux par la fédération, ce qui fait aujourd'hui l'objet d'une coopération systématique. Fondamentalement, cette situation est bénéfique dans la mesure précisément où la plupart des compétences requièrent la participation de toutes les collectivités politiques et administratives de l'État fédéral, ce qui rend la négociation et l'argumentation indispensables dans l'esprit de subsidiarité. Ainsi, en Suisse, les communes et les villes font souvent l'objet d'interventions de la part de l'État central, bien qu'elles dépendent presque entièrement du droit cantonal. Les mesures d'exécution du droit fédéral sont non seulement l'affaire des collectivités locales, mais aussi des cantons, surtout en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire ou d'environnement. Dans le domaine des subventions d'équipements communaux ou de la relance économique, il arrive que l'État central traite directement avec les communes ou les représentants d'associations de communes, l'intervention des cantons se situant surtout à l'endroit du contrôle (demande de subvention fédérale, expertise de la construction et de l'exploitation, etc.)⁶. En ce qui concerne le partage des compétences, l'application du principe de subsidiarité s'accommode bien de notions guides et indéterminées telles que «les affaires locales» ou «les matières d'intérêt local».

Le contrôle des actes des entités locales posés à l'occasion de l'exercice de leurs compétences est en principe une prérogative fédérée, comme c'est le cas en Allemagne (article 28, alinéa 2, 30 et 70 de la Loi fondamentale) et en Suisse (article 6 de la Constitution (con)fédérale et constitutions cantonales généralement explicites). Comme on le voit, le titre de cette compétence n'est généralement pas inscrit dans la Constitution fédérale dans la mesure où elle constitue une partie de la «matière locale».

Si les entités fédérées sont compétentes pour organiser et exercer le contrôle portant sur les actes des collectivités locales, ce n'est pas forcément elles qui l'exerceront de manière effective en première instance pour ce qui est des entités de base. Le niveau intermédiaire, lorsqu'il existe, remplit en général cette fonction (le *Kreise* en Allemagne et le préfet en Suisse si tant est qu'il puisse être considéré comme un «niveau» intermédiaire). L'idéal étant de préserver l'autonomie de toutes les composantes dans l'État fédéral, le contrôle gagnera à être juridictionnel plutôt que politique, à l'exception sans doute des matières budgétaires. Le contrôle juridictionnel permet notamment d'éviter les problèmes liés au contrôle fédéré de l'exécution des politiques fédérales par les entités locales. Dans le cas contraire, un contrôle spécifique exercé par le gouvernement fédéral est susceptible de nuire à l'idéal de coopération multipolaire dans l'État fédéral.

6. A propos de la *Définition et les limites du principe de subsidiarité*, voy. sous la présidence d'Alain DEL-CAMP, le rapport préparé par le Groupe de spécialistes sur le principe de subsidiarité pour le Comité directeur des autorités locales et régionales, Conseil de l'Europe, Communes et régions d'Europe, n°55, 45 p. Le rapport donne une série d'exemples d'application pratique du principe dans les systèmes juridiques de certains États membres (République d'Autriche, République fédérale d'Allemagne, Royaume de Belgique, Républiques française et italienne).

La **dépendance financière** des entités locales, qui mériterait à elle seule une recherche fondamentale tout comme chacune des autres dépendances étudiées, s'articule dans l'État fédéral autour de deux propositions clé permettant d'évaluer le système financier imaginé. (1) Les impôts doivent être ventilés selon les différentes collectivités en fonction des tâches réellement assumées ; (2) les dotations financières doivent être péréquées grâce à un juste système de taxations et de subventions. De manière générale, le système financier doit permettre une redistribution interrégionale conforme au principe de solidarité indispensable à l'État fédéral. Une fois de plus, à la fois le génie et le paradoxe fédéral consiste à rechercher sans cesse un équilibre entre l'unité et la diversité.

Dans la réalité, les recettes locales proviennent principalement des subventions d'origine diverse, fédérale comme fédérée ou même intermédiaire, ce qui provoque une sorte de clientélisme concurrentiel rendant complexe l'établissement d'un système financier équitable et a tendance à alourdir la charge totale imposée aux contribuables. L'intensité des négociations est proportionnelle au degré de concurrence qui s'installe, susceptible de provoquer un effet mobilisateur. Si les impôts sont perçus au niveau fédéral et redistribués ensuite, la capacité de dépenser la plus grande revient à juste titre aux entités fédérées qui exercent la plus grande part de compétences et jouissent d'un pouvoir de taxation autonome. Le problème de la reconnaissance d'un tel pouvoir dans le chef des pouvoirs locaux est identique à celui existant dans l'État unitaire. Il est d'autant plus aigu qu'un régime spécifique n'est pas établi en ce qui concerne les grandes villes.

II. L'AUTONOMIE LOCALE FACE À LA RÉGIONALISATION

1. Régionalisation et État régional⁷

L'idée de régionalisation est susceptible de revêtir bien des sens différents. Le vocable «région» désigne selon les pays des réalités institutionnelles variables et dans certains cas franchement hétérogènes : simple circonscription d'action régionale servant de cadre à la déconcentration de l'État, établissements publics régionaux relevant d'une forme particulière de décentralisation par services, collectivité décentralisée de deuxième ou de troisième niveau, composante autonome de l'État régionalisé ou parfois même, par abus de langage, de l'État fédéral.

Il est évident que seule la région comme collectivité territoriale nous intéresse dans la présente étude. Les conséquences de la mise en place d'institutions régionales déconcentrées, outre qu'elles ne s'inscrivent a priori pas dans la ligne de la Charte euro-

7. Ce chapitre est en grande partie empruntée aux rapports introductifs présentés par Philippe DE BRUYCKER concernant «Le rôle politique et institutionnel des régions dans les États fédéraux ou régionalisés» et par Alain DELCAMP concernant «La régionalisation dans d'autres pays européens (c'est-à-dire les États unitaires)» lors de la conférence sur «La régionalisation en Europe - Bilan et perspectives» organisée par le Conseil de l'Europe à Genève du 3 au 5 juin 1993 (Études et travaux n° 35, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 1994).

péenne de l'autonomie locale ni du projet de charte européenne de l'autonomie régionale actuellement préparée par la Chambre des régions et la Chambre des pouvoirs locaux à la demande du Congrès dans sa résolution 8/1994, semblent n'emporter que des conséquences relativement négligeables pour les collectivités locales, sauf à renforcer la centralisation vraisemblablement inhérente au type d'État dans lequel de telles réformes seraient mises en œuvre. Néanmoins, même délimitée de cette manière, la régionalisation peut affecter les institutions étatiques de diverses manières. Tantôt proche du phénomène fédéral comme en Espagne et en Italie, tantôt confinée dans l'ordre nettement plus modeste de la décentralisation dans le cas de la France, il s'agit, plutôt que d'un phénomène polymorphe, d'un terme à notre avis trop employé et dans des sens si divers qu'il en devient confus. A peine de sombrer dans la confusion, la notion de régionalisation doit donc être précisée en vue de distinguer entre l'État régionalisé et l'État régional. Il faut absolument éviter que le niveau régional ne soit qu'un vaste bric-à-brac institutionnel dans lequel figureraient pêle-mêle toutes les structures plus vastes que la commune.

Un point de départ pour tenter d'y voir clair consiste à distinguer entre régionalisation administrative et régionalisation politique. On n'ignore pas que les causes de la régionalisation sont assez diverses et qu'elles se répartissent entre des facteurs d'ordre historique, linguistique, économique ou culturel qui peuvent se combiner ou se défaire dans le politique selon les lieux et les époques.

D'abord économique, la régionalisation est apparue en même temps que la volonté, surgie au lendemain de la guerre, de mieux organiser le développement économique et fut ensuite très liée à la notion d'aménagement du territoire. Ainsi conçue, la région devient un niveau supplémentaire de décentralisation au même titre que la commune ou la municipalité, le département ou la province. La régionalisation apparaît alors comme une démarche institutionnelle tendant à définir, à un niveau approprié, un niveau de décentralisation complémentaire des niveaux existant, suffisamment vaste pour exercer des tâches d'aménagement, de développement (économique, social et culturel) et de coordination, notamment dans le cadre de l'interdépendance qui caractérise aujourd'hui le territoire européen, et suffisamment proche pour demeurer sous le contrôle des citoyens. **C'est la régionalisation entendue au sens administratif.** Ce dernier terme qui n'exclut nullement la participation des citoyens à ce processus et, corrélativement, leur représentation au niveau de ces institutions⁸, est employé pour insister sur le fait que la régionalisation ainsi entendue n'affecte pas l'unité de l'État ; elle ne concerne que l'organisation du pouvoir exécutif et laisse intact le pouvoir législatif dans l'État.

Au sens politique, la régionalisation est fortement connotée en raison du fait qu'elle remet en cause l'État en tant que tel dans son unité. Il s'agit de pays où elle constitue dans la réalité une tentative pour dégager une solution aux tensions politiques

8. Une des spécificités du Conseil de l'Europe pourrait d'ailleurs tenir au fait qu'il insiste sur l'aspect démocratique de la régionalisation en laissant pour le reste une grande liberté aux États plutôt qu'il ne tente d'élaborer un schéma de très forte régionalisation dont il prônerait ensuite la généralisation en Europe comme certaines instances de l'Union européenne en éprouvent parfois la tentation.

qui affectent l'unité institutionnelle de l'État en raison de la diversité de ses composantes. Il en va ainsi de l'État autonome espagnol et de l'État régional italien ainsi que de l'État belge, encore que celui-ci ne soit devenu une véritable fédération que lors de la sixième révision constitutionnelle depuis 1831 intervenue en 1992-93. L'espoir est de parvenir à mettre en place de cette manière un État renouvelé dans ses structures pour qu'il puisse survivre ; la difficulté -certains diront plus volontiers le risque- tient au fait qu'on ne sait a priori pas si l'autonomie accordée aux composantes de l'État considéré permettra à ses institutions d'atteindre un nouveau point d'équilibre ou constituera la première étape de la chronique d'une dislocation annoncée. Une telle situation est bien entendu étroitement dépendante de la manière dont ces États se sont formés et l'on n'oubliera à cet égard pas que la Belgique, l'Italie et l'Espagne régionale sont le produit de la décomposition d'un État auparavant unitaire plus ou moins centralisé selon les époques et les régimes. Cet élément factuel est sans aucun doute à ne pas négliger eu égard à la question de l'articulation de la régionalisation et de l'autonomie locale, dans la mesure où **les institutions régionales qui se mettent en place peuvent développer des tendances centralisatrices dans des pays qui ne sont pas imprégnés d'une philosophie de la subsidiarité à l'instar de certains États fédéraux.**

Au sens politique du terme, on conçoit aisément que la régionalisation s'entend d'une notion proche du fédéralisme et l'on évoque alors un nouveau type d'État, l'État régional. Cette notion qui vient troubler la classification binaire État fédéral/État unitaire est très récente et prête aisément à controverse. Plutôt que de le situer à un stade intermédiaire entre le plus unitaire des États fédéraux ou le plus fédéral des États unitaires - l'on évacue ainsi le problème en sombrant dans la catégorie trop commode des notions dites *sui generis* -, **nous préférons considérer l'État régional comme une notion indépendante, l'une des deux formes possibles de l'État composé, l'autre étant bien entendu l'État fédéral.**

Il est d'autant plus indispensable de préciser les qualités qui permettent de distinguer l'État régional de l'État fédéral que cette distinction revêtira, ainsi que nous le verrons, une importance certaine au regard de la place réservée au sein de ces structures étatiques à l'autonomie locale.

Au point de vue de l'autonomie octroyée à leurs composantes, il nous semble que la différence entre les États fédérés et les régions est plus de degré que de nature. L'État régional partage en effet avec l'État fédéral la caractéristique commune d'accorder à ses composantes une capacité législative qui constitue le fondement de l'autonomie d'action qui leur a été octroyée. Or, celle-ci apparaît véritablement à nos yeux comme le pivot entre l'État unitaire et l'État composé dont le fédéralisme et le régionalisme sont les deux formes possibles.

La distinction tient, pour l'essentiel, au fait que les régions ne participent en général pas au fonctionnement du pouvoir central⁹. Cette absence de participation s'ex-

9. Dans les États régionaux, la représentation des composantes n'est pas véritablement assurée au sein de la seconde chambre :

· le Sénat italien est certes élu sur une base régionale, mais ses membres sont chargés de représenter la

plique pour partie en raison du fait que l'autonomie régionale est un système octroyé : les États régionaux se sont constitués par dissociation plutôt que par association. L'autonomie constitutive des composantes est également beaucoup plus limitée dans l'État régional que dans l'État fédéral, même si les régions disposent parfois d'un pouvoir d'initiative pour ce qui concerne l'établissement de leur statut. Cet élément mérite tout particulièrement qu'on s'y arrête parce qu'il se répercutera sur la situation des collectivités locales dans l'État régional.

On retiendra que l'autonomie des composantes de l'État régional est de manière générale plus réduite que celle des États fédérés- en raison de leurs compétences moins étendues et souvent fortement imbriquées dans celles du pouvoir central, des contrôles que certaines régions subissent et de leur dépendance financière- même si elle est en tout état de cause plus proche de l'autonomie des entités fédérées que de l'autonomie extrêmement limitée des collectivités décentralisées.

1. Le sort des collectivités décentralisées dans l'État unitaire régionalisé

La mise en œuvre d'une forme de régionalisation administrative dans un État unitaire se traduit par l'irruption d'une collectivité qui vient s'ajouter aux niveaux de pouvoirs existants. Cette situation provient non pas du fait qu'il est impossible de supprimer un niveau de pouvoir existant pour faire en quelque sorte de la place aux régions nouvellement créées, mais l'expérience enseigne jusqu'à présent que **la régionalisation, que ce soit d'ailleurs sous sa forme administrative ou sous sa forme politique, conduit à l'accumulation d'un niveau de pouvoir supplémentaire** pour des raisons sans aucun doute diverses. Le phénomène se vérifie en France, mais aussi en Belgique, en Espagne et en Italie qui comptent tous, État compris, quatre niveaux d'administration différents.

La tension qui existe dans tout État, même unitaire, entre les principes de centralisation et de décentralisation, s'en trouve singulièrement compliquée. L'apparition sur la scène étatique d'une collectivité décentralisée supplémentaire sous la forme des régions se traduit par des conséquences diverses variables selon le point de vue où l'on se place. La collectivité intermédiaire traditionnelle (province, département, comté) peut voir son existence directement remise en cause, à tout le moins sa pérennité soumise à discussion. La commune, si elle n'est évidemment pas menacée en tant que telle, se voit confrontée

nation et non les régions. Si les compétences de cette assemblée absolument identique à celle de la Chambre des députés lui permettraient de se comporter en gardienne de l'autonomie régionale, force est de reconnaître que tels ne sont pas les mobiles qui animent les sénateurs italiens.

Le Sénat espagnol, même s'il est défini comme la chambre de représentation territoriale, n'est pas plus une seconde chambre fédérale que le Sénat italien. Selon un compromis conclu entre les unitaristes et les fédéralistes, ses membres sont en effet pour la plupart élus sur une base provinciale, seule une minorité étant désignée par les Communautés autonomes : de plus, ils sont tous chargés de représenter la Nation en tant que telle et non leur circonscription. L'ambiguïté du système espagnol apparaît cependant avec un droit d'initiative en matière législative qui est assez curieusement offert aux Communautés autonomes. Les récents débats institutionnels montrent que l'organisation du Sénat espagnol pourrait à l'avenir être revue dans un sens fédéral.

à un niveau de pouvoir supérieur nouveau auquel elle peut éventuellement être soumise par la voie des contrôles de tutelle. Il nous semble que c'est surtout à **une nouvelle forme de dépendance fonctionnelle** que les communes sont confrontées en cas de régionalisation administrative. Enfin, il est évident que la création de régions aura un impact sur les collectivités inférieures en raison du fait que les premières seront très vraisemblablement amenées à développer leur action dans le champ d'activités des secondes, lesquelles verront donc leurs compétences encadrées par l'action régionale même si leurs compétences ne sont pas définies au niveau régional.

La seule expérience qui ait été menée à terme en ce domaine s'avère cependant assez originale. Il s'agit de la France qui a transformé l'établissement public régional qu'elle connaissait depuis 1972 en véritable collectivité régionale autonome au cours des années 1980. La particularité du système français tient au fait que le fort mouvement décentralisateur qu'elle connaît s'est traduit par la mise en place de trois niveaux d'administration infra-étatique parallèles en situation d'autonomie réciproque et non pas hiérarchisés comme c'est traditionnellement le cas. La loi va même jusqu'à interdire explicitement toute tutelle d'une collectivité sur une autre. Cette évolution correspond en réalité à une mutation profonde du système français d'administration territoriale : c'est ainsi que les compétences des différentes collectivités ont été fixées de manière précise et que les procédés de contrôle tutélaire ont été profondément réformés, le représentant du pouvoir central ne disposant plus que d'un droit de saisine des organes juridictionnels chargés d'exercer effectivement les contrôles prévus, lesquels se limitent à la légalité sauf les contrôles particuliers en matière budgétaire. De la sorte, c'est ce nous avons osé appeler une forme de «fédéralisme administratif» propre à la France qui s'est progressivement mis en place¹⁰.

Les avantages et les inconvénients d'un tel système mériteraient d'être étudiés en détails. On se bornera à souligner que la multiplication des étages institutionnels conduit à une forte imbrication des compétences entre les différents niveaux de pouvoir qui se trouvent de la sorte obligés de coopérer pour pallier les problèmes que suscite un tel morcellement des compétences. Le système, comme la pratique des financements croisés en témoigne, se complexifie et devient moins compréhensible pour le citoyen.

Il résulte inévitablement de la régionalisation une discussion sur la nécessité de maintenir le niveau de collectivité intermédiaire classique, dans laquelle interfère par ailleurs la problématique européenne qui favorise la recherche de l'entité territoriale optimale apte à subir la compétition opposant désormais les régions européennes au sein d'un grand marché intérieur où les frontières étatiques ont tendance à s'effacer. Le phénomène se vérifie en France, malgré l'étendue du pays, même si la «guerre des pouvoirs» prédite par certains n'a pas eu lieu¹¹ ; c'est dire que le débat s'avérerait sans doute

10. Voyez sur ce point Philippe DE BRUYCKER, La France vue de l'étranger : un fédéralisme administratif, in «L'état de la décentralisation», les Cahiers français (la Documentation française), 1992, n° 256, pp. 95 et svtes.

11. Bernard PERRIN, Perspectives d'évolution des niveaux intermédiaires, Actualité juridique du droit administratif (revue française), 1986, p. 59.

inévitable en cas de régionalisation administrative dans des États de taille nettement plus réduite. Comme le note Alain DELCAMP, le débat sur la régionalisation dans les pays unitaires est en fait celui de la recherche du meilleur niveau intermédiaire entre la commune et l'État. Au surplus, la question peut être posée de savoir si la régionalisation administrative suppose une évolution à la française pour offrir une meilleure protection à l'autonomie des autres niveaux de collectivités, notamment au niveau communal.

2. Le sort des collectivités décentralisées dans l'État régional

Dans la mesure où le régime politique que connaît l'Italie ces derniers temps est particulièrement instable et sujet aux prospectives ultra-régionalistes, le cas de l'Espagne occupe une place privilégiée dans notre analyse au moment où les communautés autonomes semblent prêtes à revendiquer, dans un climat plus serein, un accroissement sensible de leurs compétences.

L'Espagne est un État régional dit «des autonomies». La «tutelle» générale de l'État central s'y fait sentir de manière pour le moins sensible par le phénomène des «lois de base» que l'on connaît notamment en matière d'organisation locale. La griffe de l'entité centrale est précisément l'élément qui permet de distinguer, au sein de la catégorie des États composés, l'État régional de l'État fédéral. Toutefois, cette «tutelle» étatique y est nettement moins importante que dans l'État unitaire régionalisé. Avec l'État régional apparaît une dépendance locale vis-à-vis du niveau de pouvoir régional qui n'est plus seulement fonctionnelle comme dans l'État unitaire régionalisé, mais qui se généralise tant sur le plan de l'organisation, du contrôle et des compétences que du financement des entités locales. **La particularité de l'autonomie locale dans l'État régional est donc l'établissement d'une dépendance bidimensionnelle vis-à-vis de l'État central et de la région.** Cette double dimension ne correspond pas aux différentes dépendances qui constituent les critères d'évaluation de la présente étude ; elle les mélange ostensiblement par le phénomène déjà évoqué des «lois de base» qui s'applique à chacune d'entre elles.

Sur le plan de la **dépendance statutaire et organisationnelle**, la compétence à organiser les entités locales dans l'État régional reste l'apanage au moins partiel du législateur central. Lorsque cette compétence est partielle, elle est néanmoins fondamentale en ce qu'elle vise la détermination des bases du régime local. Autrement dit, ce n'est qu'en aval du législateur central que les entités régionales réglementent dans le respect de la législation de base, ce qui est le cas en Espagne. Pour bien comprendre ce qui est une tendance à l'autonomie particulièrement forte dans ce genre d'État, il faut préciser ce qu'il y a lieu d'entendre par «les bases» d'une matière. Les qualifications à propos du régime local de «compétence exclusive qui n'en est pas une» ou de caractère *bifronte* de la matière reflètent assez bien le paradoxe de l'État régional.

Le concept de «bases» emporte avec lui une limite qui, si elle est relativement floue et imprécise, peut s'avérer utile pour le juge constitutionnel lorsqu'il est appelé à évaluer l'éventuel excès de compétence dont se prévaut une autorité ou un particulier.

Ainsi, de manière caricaturale, n'est pas de caractère 'basique' une législation qui règle dans le détail une matière.

Le titre légal de la compétence des régions à organiser partiellement les entités locales se trouve inscrit soit dans la Constitution et/ou dans une loi de nature quasi équivalente, soit dans la Constitution et de manière plus précise dans une norme «fondamentale» propre à chaque région, mais dont la nature n'est pas constitutionnelle, bien qu'apparentée à plusieurs égards ; le critère distinguant cette norme fondamentale d'une constitution est principalement qu'il n'est pas procédé à son adoption en toute indépendance et qu'elle est le résultat d'une négociation avec l'État central dont on retrouve la griffe une fois de plus.

En vertu de l'article 149, 1, 18°, de la Constitution espagnole, les *comunidades autónomas* (ou communautés autonomes) sont compétentes en matière d'organisation locale dans le respect de la législation locale de base édictée par le législateur central. En second lieu, il est fait écho de ce titre légal dans le «statut d'autonomie» de chaque communauté autonome ; ce second titre de compétence est plus ou moins large en fonction de la volonté autonomiste réelle de chaque communauté et de la négociation de chaque statut. Il est particulièrement important en Catalogne ou aux Pays-Basques.

La compétence partielle des entités régionales aboutit à plus d'uniformité dans le statut des entités locales organisées, bien que dans un État régional fort comme l'Espagne, la diversité d'une communauté à l'autre soit bien réelle. Ainsi, au surplus des *municipios* (ou municipalités) et des *provincias* (ou provinces) qui constituent les entités locales de base dont l'existence et l'organisation sont obligatoires selon la Constitution et la loi de base instituant le régime local, les communautés sont autonomes dans le choix des autres structures locales, dans les limites toutefois d'un cadre plus ou moins rigoureux établi par la loi de base. Par exemple, les *comarcas*, créées en Catalogne à dessein de remplacer les provinces à l'encontre de la Constitution, sont des entités locales qui existent presque uniquement dans cette communauté, à deux ou trois exceptions près. Il en va de même en ce qui concerne les structures de coopération entre les *municipios* ou entre les *provincias*.

La Constitution de l'État régional énumère un certain nombre de garanties locales dont l'intensité varie sans doute en rapport avec le risque pressenti de séparation. En effet, l'État régional procède la plupart du temps d'un phénomène de dissociation plutôt que d'association. C'est souligner l'importance capitale des garanties constitutionnelles en faveur des collectivités décentralisées dans ce genre d'État, de loin supérieure à celle existante dans l'État fédéral dans la mesure où dans ce dernier chaque État fédéré possède une constitution propre pouvant, le cas échéant, comporter de telles garanties pourvues de la sécurité juridique que l'on connaît aux normes fondamentales.

Les garanties locales sont d'un ordre similaire à celles existantes dans l'État fédéral : existence, autonomie et suffisance de moyens financiers pour l'essentiel, sans oublier le caractère démocratique des institutions locales. Lorsque chaque région possède un statut du type de celui existant en Espagne, il arrive que les garanties y soient reprises voire accentuées, ce qui est le cas en Espagne (voy. les articles 137, 140, 141 et 142 de la Constitution espagnole de 1978 et le statut de la Catalogne).

Ce qui est vrai pour l'État fédéral en ce qui concerne l'effectivité de ces garanties l'est également pour l'État régional et sans doute à titre particulier dans la mesure où la crainte d'un régionalisme centralisateur se fait sentir. En l'absence de recours constitutionnel dans le chef des entités locales contre une loi centrale ou régionale qui violerait les garanties constitutionnelles, ces dernières demeurent lettre morte. Il s'agit d'une des critiques les plus vigoureuses qui émane de la doctrine espagnole à l'égard de son régime local, à juste titre. Le seul recours organisé l'est en effet de manière telle qu'il est privé de toute portée pratique. Il est indirect dans la mesure où seules la Commission nationale d'administration locale ou la représentation locale qui en fait partie, peuvent décider d'introduire un recours lorsqu'elles estiment qu'une loi étatique ou autonome porte préjudice à l'autonomie locale garantie par la Constitution (voyez l'article 119 de la loi 7/85 de base en matière de régime local), de sorte que tout recours est pratiquement impossible.

Le principe d'égalité est affecté dans une moindre mesure dans l'État régional par rapport à l'État fédéral, mais d'évidence il l'est en même temps plus que dans l'État unitaire régionalisé. L'affectation de ce principe est proportionnelle au degré d'indépendance de la région et à l'importance des compétences qui lui sont attribuées en propre par la Constitution ou une loi fondamentale.

La **dépendance fonctionnelle** des collectivités locales est augmentée d'un cran par rapport à l'État unitaire régionalisé dans la mesure où c'est l'entité régionale qui y exerce et organise le contrôle de tutelle, toujours dans le respect de la constitution et des principes de base édictés par l'État central¹² ; sur ce point, l'exemple espagnol n'est pas révélateur puisque le contrôle y est pour l'essentiel juridictionnel, ce qui constitue un progrès à notre sens. De plus, l'interférence des compétences est amplifiée à la mesure de l'autonomie des régions que l'on peut évaluer notamment en fonction du nombre de compétences qui leur sont confiées en propre.

Au stade de l'État régional apparaît pour la première fois le problème des relations directes entre l'État central et les entités locales qui, si elles ne sont pas encore de nature à compromettre la «souveraineté» des régions, sont indispensables dans le cadre de l'État régional afin d'éviter tout centralisme régional excessif. Fondamentalement, il en va de même en ce qui concerne l'existence de collectivités intermédiaires. En effet, les régions n'ont pas l'autonomie des entités fédérées et défendent d'autant plus jalousement la part d'indépendance qui leur est reconnue ; elles sont décidées à exercer sur les politiques locales une influence décisive conforme aux orientations qu'elles décident. Le phénomène est particulièrement révélateur en Catalogne où, chaque année, un plan unique des travaux et services est élaboré par la Généralité pour son territoire, reprenant en principe les travaux et services financés par l'État espagnol afin de planifier et de rendre plus cohérente la coopération économique de l'État. Selon le *Real Decreto* 215/1978 du 26 juillet, toute participation de l'État au plan unique doit être

12. Notons que lorsque l'échelon régional se superpose à la structure classique de l'État unitaire -État central, collectivité intermédiaire et collectivité de base-, l'exercice du contrôle de tutelle sur les actes des collectivités de base est souvent confié en première instance à la collectivité intermédiaire.

libérée directement dans les mains de la Généralité. Dans la réalité, les formes sont contournées par l'État central désireux de conserver une assise locale. Il en résulte de nombreux dysfonctionnements, contradictions et doubles emplois qui s'expliquent par le clientélisme politique dont sont «victimes» les citoyens de collectivités locales par le biais des provinces dont la majorité politique en place ne correspond pas à celle de la Communauté autonome mais bien à celle existant à l'échelon central.

Par cet exemple, on pressent également l'allure générale que prend la **dépendance financière** des entités locales à l'égard de ses deux interlocuteurs principaux. Une concurrence qui s'apparente à celle existante dans les États fédéraux voit le jour, mais elle est plus subtile et surtout plus ambiguë pour les entités locales qui sont alors écartelées à l'image de leur statut global à deux dimensions.

Conclusions

On ne peut pas dire que la nature, unitaire ou composée, de l'État influe directement sur le sort des collectivités locales décentralisées. Par contre, il apparaît clairement que, comme l'on pouvait s'y attendre, le principe de l'autonomie locale est le plus directement concerné dans les États qui mettent en œuvre une politique de régionalisation forte (à tendance politique) pouvant déboucher sur la constitution d'un État régional, voire fédéral.

On peut tout d'abord considérer que la dépendance unidimensionnelle des collectivités locales à l'égard des pouvoirs centraux de l'État unitaire se reproduit dans une fédération au niveau de la relation entre entités fédérées et collectivités locales, même si l'existence d'un pouvoir fédéral entretenant des relations directes avec ces dernières perturbe quelque peu le schéma simple propre à l'État unitaire. Ensuite, les phénomènes de régionalisation administrative qui marquent certains États unitaires, s'ils aboutissent parfois à une remise en cause de l'existence de l'ancienne collectivité de niveau intermédiaire, se traduisent pour les collectivités de base par l'apparition sur la scène étatique d'un acteur supplémentaire dont elles ne dépendront en général que fonctionnellement ; une aggravation de leur degré de dépendance n'est pas à craindre pour autant que la mise en place d'organes autonomes au niveau régional soit saisie comme une occasion pour repenser l'ensemble du système en veillant à renforcer l'autonomie locale. Nous saisissons au passage l'occasion pour souligner la crainte que le redéploiement de l'administration centrale au niveau régional dans le cadre d'une réforme basée sur la mise en œuvre du principe de déconcentration ait au total pour conséquence un renforcement de la centralisation, particulièrement pour ce qui concerne les collectivités de base. En ce sens peut-on avancer l'idée que le principe d'autonomie locale n'est pas contradictoire avec la régionalisation pour autant que celle-ci soit basée sur la mise en œuvre de ce principe pour ce qui concerne l'organisation du nouveau niveau de pouvoir régional.

Les conséquences de la régionalisation politique, dans la perspective de construction d'un État régional, sont par contre très importantes pour ce qui concerne l'autonomie locale. La forme, sinon l'existence même de la collectivité intermédiaire,

est directement remise en cause par la création de véritables régions qui ont tendance à la percevoir comme une scorie de l'histoire, perception qui devient franchement négative quand les majorités politiques entre ces deux niveaux de pouvoir ne coïncident pas. S'il s'agit là d'un point commun avec la régionalisation administrative, la régionalisation politique se démarque franchement de la première pour ce qui est des conséquences qu'elle emporte pour ce qui concerne les collectivités de base. La dépendance des communes est à cet égard beaucoup plus forte que dans le premier cas. Outre que leurs compétences seront plus fortement encadrées à la mesure des compétences extrêmement importantes que les régions détiennent dans cette forme d'État composé, les communes seront en général soumises à leur contrôle, de sorte que le phénomène de dépendance fonctionnelle apparu par rapport aux régions dans l'État unitaire se renforce dans le cadre de l'État régional. On prendra toute la mesure de son importance en prenant conscience du rôle que les régions peuvent en plus jouer en matière de financement de pouvoirs locaux.

L'État régional se distingue cependant à cet égard de l'État fédéral. On ne peut en effet comparer les régions aux États fédérés pour ce qui est du sort réservé aux collectivités locales. La dépendance unidimensionnelle des collectivités locales dans l'État unitaire et, dans une moindre mesure, dans l'État fédéral, devient en effet bi-dimensionnelle dans le cadre de l'État régional, tant il est vrai que les collectivités locales dépendent dans ce type d'État à la fois du pouvoir central et de la région dont elles relèvent chacune. L'État régional présente donc le risque particulier de créer une situation ambiguë où les collectivités locales sont écartelées entre l'ancien pouvoir central et les nouvelles composantes de l'État. Ce risque est d'autant plus grand lorsque la création de l'État composé s'inscrit, comme cela devient de plus en plus souvent le cas, dans un processus de réformes institutionnelles qui s'étale sur plusieurs années, parfois sur plusieurs décennies et qui n'obéit le plus souvent par lui-même pas à un plan global et cohérent et ordonné d'avance.

Le cas de la Belgique est sur ce point particulièrement exemplaire. Ce Royaume est passé en un quart de siècle du stade de l'État unitaire (1970, année de début des réformes institutionnelles) à celui d'État fédéral en 1993, non sans avoir connu les étapes intermédiaires de l'État faiblement régionalisé et communautarisé en 1980 et de l'État fortement régionalisé et communautarisé en 1989. On peut affirmer que, de 1980 à 1988, les communes et provinces dépendaient autant des Régions (et même, mais dans une moindre mesure, des Communautés) que du pouvoir central. On remarquera notamment que la théorie défendue par le gouvernement belge en 1980 selon laquelle la fédéralisation de l'État ne concernait pas les communes et provinces en raison du fait qu'il s'agissait uniquement de la redistribution de compétences étatiques vers les Communautés et Régions s'est révélée absolument fausse¹³. Ce n'est que depuis 1988 que les Régions sont devenues pleinement compétentes pour le contrôle et le financement des pouvoirs locaux. Encore convient-il de noter que l'achèvement du processus

13. Voyez sur ce point Philippe DE BRUYCKER, et Éric PHILIPPART, Les communes et les provinces dans la Belgique nouvelle, in «La Belgique», Pouvoirs, 1990, n° 54, pp. 93 et svtes.

de fédéralisation du pays en 1992-93 n'a pas empêché le pouvoir fédéral de rester pour l'instant compétent pour le statut organique des communes et des provinces, bien que la régionalisation de cette matière ait déjà été programmée dans l'accord politique à la base de la dernière révision constitutionnelle¹⁴. De la sorte, on peut penser que toute réforme de la décentralisation communale et provinciale est pour l'instant impossible en raison des blocages politiques qu'une telle répartition des compétences ne manque pas de générer.

La question se trouve donc posée, pour ce qui concerne les États régionaux, de savoir s'il ne vaut pas mieux pour les collectivités locales de dépendre uniquement d'un et un seul pouvoir, qu'il soit central ou du niveau de la région et de l'État fédéré. En tout état de cause, il est absolument certain que l'autonomie locale requiert dans les États régionaux une protection particulière. Celle-ci trouve à se réaliser de manière privilégiée par la voie constitutionnelle de par l'inscription d'un certain nombre de principes favorables à l'autonomie locale dans la Constitution de l'État central, voire, le cas échéant, dans les normes fondatrices des composantes de l'État. Ces normes doivent, bien entendu, être accompagnées d'un recours juridictionnel efficace de manière à ce que les pouvoirs locaux concernés puissent effectivement obtenir leur respect par les autorités supérieures.

La tension centralisation/décentralisation se compliquant singulièrement dans ce type d'État de par l'introduction d'un niveau de pouvoir supplémentaire entre l'État et les collectivités locales requiert qu'on prenne des précautions afin d'éviter qu'une forme nouvelle de centralisme ne se développe au niveau régional en lieu et place de l'ancienne centralisation étatique. Il semble que, de par les exigences qu'elle formule actuellement, la charte européenne de l'autonomie locale ne s'avère pas inadaptée à la situation des États régionaux. La possibilité pour les entités régionales qui se voient reconnaître par l'État dont elles relèvent une certaine capacité juridique sur le plan international mérite d'être étudiée afin de leur permettre de ratifier par elle-même la charte précitée, particulièrement dans le cas de la Belgique¹⁵. Pour le reste, il revient au Conseil de l'Europe d'exiger l'application du principe de subsidiarité jusqu'au niveau communal pour éviter qu'il ne reste un simple moyen de défense des États confrontés à la construction européenne.

14. Pour un exposé synthétique de la situation actuelle des communes et provinces en Belgique, voyez Philippe DE BRUYCKER et Jean DUJARDIN, la Belgique fédérale après la sixième révision constitutionnelle - Les institutions décentralisées de l'Union Européenne - Paris - *La Documentation française*, 1994 ; voyez également Marc NIHOUL, «La commune et le C.P.A.S. à la suite de la réforme de 1993», *Mouvement Communal* (revue belge), 1994, p. 67 à 76.

15. Sur ce point, voyez le rapport réalisé par Philippe DE BRUYCKER à l'attention du «groupe de travail sur le contrôle de la mise en oeuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale» (novembre 1993).